

**TRIBUNAL DE JUSTICIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
DE 23 DE OCTUBRE DE 1997 (\*)**

«ARTÍCULOS 30 Y 37 DEL TRATADO CE. MONOPOLIO DE VENTA AL POR  
MENOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS»

En el asunto C-189/95,  
que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Landskrona tingsrätt (Suecia), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

*Harry Franzén,*

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 37 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet (Ponente), G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

---

(\*) Lengua de procedimiento: sueco.

Abogado General: Sr. M.B. Elmer;  
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;  
consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre del Sr. Franzén, por los Sres. Per Löfqvist, Lennart Lindström y Carl Michael von Quitzow, Abogados de Estocolmo;
- en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. Lotty Nordling, rättschef del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. Esa Paasivirta, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. Didrik Tønseth, advokat del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Richard Wainwright, Consejero Jurídico principal, y Jean-Francis Pasquier, funcionario nacional adscrito al Servicio Jurídico de la Comisión, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Franzén, representado por los Sres. Per Löfqvist, Lennart Lindström y Carl Michael von Quitzow; del Gobierno sueco, representado por la Sra. Lotty Nordling y por el Sr. Erik Brattgård, departmentsråd del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente; del Gobierno finlandés, representado por los Sres. Holger Rotkirch, Embajador, Jefe del Servicio de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Esa Paasivirta y por la Sra. Tuula Pynnä, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes; del Gobierno noruego, representado por el Sr. Didrik Tønseth, y de la Comisión, representada por el Sr. Knut Simonsson, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Jean-Francis Pasquier, expuestas en la vista de 19 de noviembre de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de marzo de 1997;  
dicta la siguiente

*Sentencia*

1. Mediante resolución de 14 de junio de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 del mismo mes, el Landskrona tingsrätt planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 30 y 37 de dicho Tratado.

2. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de los procesos penales entablados contra el Sr. Franzén por infracción de la alkohollag 1994: 1738, de 16 de diciembre de 1994 (Ley sueca sobre bebidas alcohólicas; en lo sucesivo, «Ley sobre bebidas alcohólicas»).

*La Ley sobre bebidas alcohólicas*

3. La Ley sobre bebidas alcohólicas, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, regula la producción y el comercio de las bebidas alcohólicas en Suecia. Está destinada a limitar el consumo de dichas bebidas, en particular, de aquellas de alta graduación alcohólica, con la finalidad de reducir las consecuencias perjudiciales de dicho consumo sobre la salud humana.

4. Con arreglo a dicha Ley, se entiende por «bebidas alcohólicas» aquellas cuyo grado alcohólico volumétrico sea superior al 2,25 %. Dichas bebidas comprenden el «vino» (bebida fermentada a base de uvas o de otras frutas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior al 22 %), la «cerveza» (bebida fermentada a base de malta cuyo grado alcohólico volumétrico esté comprendido entre el 2,25 % y el 3,5 %), la «cerveza fuerte» (bebida fermentada a base de malta cuyo grado alcohólico volumétrico sea superior al 3,5 %) y las bebidas «espirituosas» (bebidas alcohólicas, distintas del vino, la cerveza o la cerveza fuerte).

5. La Ley sobre bebidas alcohólicas subordina la producción de bebidas alcohólicas a la posesión de una «licencia de fabricación» y el comercio al por mayor de las bebidas espirituosas, vino y cerveza fuerte a la posesión de una «licencia de comercio al por mayor». Sin embargo, permite a los titulares de licencias de fabricación ejercer el comercio al por mayor de estos productos.

6. La Ley subordina también la importación de vino, de cerveza fuerte o de bebidas espirituosas en Suecia a la posesión de una licencia de fabricación o de comercio al por mayor.

7. La licencia es expedida por la Alkoholinspektion (Inspección de bebidas alcohólicas) previa presentación de una solicitud acompañada de los documentos justificativos que se especifican en una Orden de dicha Inspección. En esta Orden se precisa que, para los solicitantes extranjeros, se deberán tener en cuenta los documentos que estos últimos puedan razonablemente obtener de sus autoridades nacionales.

8. La presentación de una solicitud está sujeta al pago de una exacción fija cuyo importe ascendía a 25.000 SKR en la época de los hechos controvertidos. Según el Sr. Franzén, que no fue desmentido en este extremo, en caso de denegación de la solicitud de licencia, la exacción no se devuelve.

9. La Inspección de bebidas alcohólicas debe efectuar una apreciación objetiva y no discriminatoria de la solicitud, tomando en consideración la situación personal y económica del solicitante, así como todos los elementos relevantes para la concesión de la licencia, y los conocimientos profesionales del demandante, particularmente en lo que respecta a la normativa aplicable al comercio de las bebidas alcohólicas en Suecia, o su aptitud para observar las disposiciones de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1). También debe verificar la capacidad del solicitante para respetar la Ley y para cumplir sus obligaciones para con el Estado, en particular, su capacidad económica y las condenas penales de que eventualmente haya sido objeto.

10. El solicitante debe demostrar que dispone de la capacidad de almacenamiento suficiente para desempeñar su actividad. La Inspección de bebidas alcohólicas aprecia, en cada caso, la capacidad que debe exigirse habida cuenta de la forma y de la orientación de la actividad del solicitante. En particular, no se exige capacidad de almacenamiento a los operadores que entreguen las bebidas directamente a los compradores situados en el territorio nacional.

11. Asimismo, el solicitante debe constituir una garantía bancaria, del pago de los impuestos especiales que pueden exigírsele, en su calidad de depositario o de destinatario de la mercancía con arreglo a la citada Directiva 92/12.

12. Por último, el titular de una licencia debe abonar anualmente una tasa por la vigilancia de sus instalaciones cuyas cuantía está fijada por el Estado. En la época de los hechos controvertidos, el tipo de base variaba

entre 10.000 y 323.750 SKR según las bebidas y las cantidades producidas o comercializadas.

13. En respuesta a las cuestiones escritas formuladas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno sueco precisó que la Ley sobre bebidas alcohólicas no exige que el solicitante esté domiciliado en Suecia, y que así se había señalado expresamente en una decisión de 5 de octubre de 1995. Confirmó este punto durante la vista.

14. Según las indicaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia, hasta el 7 de octubre de 1996, se habían concedido 223 licencias de fabricación o de comercio al por mayor.

15. La Ley sobre bebidas alcohólicas encomienda a una empresa pública, especialmente constituida a estos efectos, realizar la venta al por menor de vino, cerveza fuerte y bebidas espirituosas. La empresa designada para ello es Systembolaget Aktiebolag (en lo sucesivo, «Systembolaget»), sociedad por acciones que pertenece en su totalidad al Estado sueco.

16. La actividad, la explotación y las modalidades de control de dicha sociedad se fijan mediante un convenio celebrado con el Estado.

17. Además, la Ley sobre bebidas alcohólicas subordina el despacho al público de vino, cerveza fuerte y bebidas espirituosas en establecimientos de hostelería a la obtención de una «licencia de venta de bebidas».

18. Los titulares de licencias de fabricación o de comercio al por mayor sólo pueden vender bebidas a la sociedad encargada de su venta al por menor, a otros titulares de licencias de fabricación o de comercio al por mayor o a los titulares de licencias de venta de bebidas. La sociedad de venta al por menor está autorizada a solicitar licencias para la venta al por mayor de bebidas alcohólicas a los titulares de licencias de venta de bebidas.

19. La venta de bebidas alcohólicas sin licencia, intencionadamente o por negligencia, está sujeta a sanciones penales.

20. Por último, la lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker 1978:763 (Ley relativa a diversas medidas en materia de comercialización de bebidas alcohólicas), sin proscribir de manera general la publicidad en favor de las bebidas alcohólicas, prohíbe las medidas que estimulen su consumo, como las medidas de promoción insistentes o imperativas y la venta a domicilio, así como los mensajes publicitarios a través de la radio, la televisión y los diarios y revistas. Sin embargo, se autoriza la promoción de bebidas alcohólicas en folletos puestos a disposición del público en los puntos de venta, en particular, los de System-

bolaget, y en los medios de transporte que cuenten con una autorización para servir dichas bebidas. La Ley tampoco prohíbe mencionar bebidas alcohólicas en los artículos de prensa, especialmente, en las secciones relativas al vino y a las bebidas alcohólicas de los diarios o revistas.

*Las normas de funcionamiento de Systembolaget*

21. El convenio celebrado entre Systembolaget y el Estado sueco, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, prevé especialmente que dicha sociedad debe:

- Ejercer su actividad con el fin de prevenir, en la medida de lo posible, las consecuencias perjudiciales públicas, sociales y sanitarias del consumo de bebidas alcohólicas;
- seleccionar las bebidas que comercialice en razón de su calidad, de sus efectos negativos para la salud humana, de la demanda de los consumidores o de consideraciones de orden comercial o ético;
- proporcionar por escrito a cualquier proveedor los motivos por los que decida no comercializar, o no continuar la comercialización, de un producto e informarle de las vías de recurso de que dispone;
- adoptar medidas de comercialización e información que sean imparciales e independientes del origen de las bebidas;
- velar por que los nuevos productos que comercialice sean conocidos por los consumidores, teniendo siempre en cuenta las restricciones que figuran en la Ley sobre bebidas alcohólicas;
- fijar su margen comercial según criterios objetivos e independientes del origen de las bebidas;
- ejercer su actividad de forma racional, procurando un servicio de calidad y fijando los precios para cubrir sus gastos, garantizando un rendimiento razonable del capital aportado por el Estado y evitando un encarecimiento innecesario de las bebidas;
- abrir o cerrar sus puntos de venta en función de las exigencias de su gestión, de los servicios que debe brindar y de la política en materia de bebidas alcohólicas, permitiendo a cada municipio que lo solicite disponer de un punto de venta velando por que en las localidades que no los tengan, la venta pueda realizarse por correo sobre simple pedido y con los gastos a cargo de Systembolaget;

— fijar los horarios de apertura de los puntos de venta con arreglo a las directrices del Parlamento sueco.

22. Según las indicaciones que constan en autos, Systembolaget dispone de 384 tiendas repartidas en todo el territorio sueco. Además, los productos vendidos por Systembolaget pueden ser pedidos y entregados en cerca de 550 puntos de venta situados en zonas rurales (tiendas de comestibles, puntos de venta de prensa o tabaco, estaciones de servicio...) o a través de 56 líneas de autobuses y de 45 circuitos postales rurales.

23. Con arreglo a las normas internas de la empresa, las bebidas comercializadas por Systembolaget (2.454 productos en octubre de 1995) están divididas en «gamas». La llamada gama «básica» comprende las bebidas situadas en las categorías de precios inferiores o medios, disponibles todo el año en todos los puntos de venta (1.288 productos en octubre de 1995). La llamada gama «provisional» comprende las bebidas disponibles de modo limitado, en particular, durante sólo una parte del año, tales como los vinos de añada o las bebidas de estación (930 productos en octubre de 1995). La gama denominada «de prueba» agrupa las bebidas que se ofrecen a título de prueba en determinadas tiendas con vistas a su inclusión en la gama básica (236 productos en octubre de 1995). La gama denominada «sobre pedido» comprende los productos que Systembolaget no posee en existencia pero que pueden ser obtenidos mediante pedido. Además, Systembolaget realiza importaciones de bebidas sobre pedido con los gastos de envío a cargo de sus clientes (importaciones «privadas»).

24. Las bebidas de las tres primeras gamas figuran en una lista general de precios que se publica varias veces al año y que puede obtenerse en las tiendas y en los puntos de venta de Systembolaget o se pueden obtener mediante abono. Los productos «sobre pedido» figuran en una lista especial que puede solicitarse en las tiendas. Los nuevos productos comercializados por Systembolaget son objeto de una presentación sistemática en la revista mensual de información editada por el monopolio, que está disponible en las tiendas y en los puntos de venta de este último y que se envía a los abonados y a los restaurantes, así como a los periodistas de la prensa escrita y audiovisual especializados en la crítica de vinos y bebidas alcohólicas. Además, están expuestos en los escaparates de las tiendas del monopolio.

25. Systembolaget elabora un plan anual de compra de sus produc-

tos, que es revisado cada trimestre. La sociedad invita a los titulares de licencias de fabricación o de comercialización al por mayor a presentar ofertas. Estas son objeto de una primera selección por parte de sus servicios sobre la base de criterios económicos o comerciales, como el carácter competitivo del precio del producto o sus antecedentes comerciales y, posteriormente, de una cata «a ciegas». Los productos seleccionados se incluyen en la gama «básica» o en la gama «provisional». A instancia del proveedor, los productos no seleccionados pueden ser incluidos en la gama «de prueba» tras una selección efectuada sobre la base de una nueva cata por un grupo seleccionado de consumidores. En principio, las bebidas sólo se mantienen en la gama «básica» si sus ventas alcanzan cantidades y partes de mercado predeterminadas.

26. De los documentos que obran en autos se desprende que Systembolaget comercializó 185,2 millones de litros de bebidas alcohólicas entre enero y septiembre de 1995 (el 45,2 % procedente de Suecia y el 41,8 % procedente de otros Estados miembros) y 176,9 millones de litros de bebidas alcohólicas entre enero y septiembre de 1996 (el 45,1 % procedente de Suecia y el 40,6 % procedente de otros Estados miembros). Durante los ocho primeros meses del año 1996, Systembolaget recibió 12.576 ofertas, de las cuales, 10.711 procedían de los Estados miembros de la Comunidad (227 de Suecia y 10.484 de otros Estados miembros), examinó 7.417 de éstas, de las cuales 6.325 procedían de la Comunidad (149 de Suecia y 6.176 de otros Estados miembros), y seleccionó 908, de las cuales 704 procedían de la Comunidad (85 de Suecia y 619 de otros Estados miembros).

*Los hechos del litigio principal y el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional*

27. El Sr. Franzén está inculcado ante el Landskrona tingsrätt, en particular, por haber vendido, el 1 de enero de 1995, intencionadamente y sin licencia, vino comprado al Systembolaget o importado de Dinamarca.

28. Sostuvo ante dicho órgano jurisdiccional que no podía reprochársele ningún delito, puesto que la Ley sobre bebidas alcohólicas es contraria a los artículos 30 y 37 del Tratado.

29. Por dudar de la respuesta que debe darse a esta alegación, el Landskrona tingsrätt decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:



- «1). ¿Un monopolio legal, como Systembolaget, es compatible con el artículo 30 del Tratado de Roma?
- 2). ¿Un monopolio legal, como Systembolaget, infringe el artículo 37 del Tratado de Roma y, si así fuere, debe cesar dicho monopolio o es posible una adecuación?
- 3). Si un monopolio como Systembolaget fuera considerado contrario al artículo 37, ¿existe algún período de adaptación o dicho monopolio debería haber sido abolido o adecuado para el 1 de enero de 1995?».

*Sobre las dos primeras cuestiones*

30. Mediante sus dos primeras cuestiones, el Juez nacional pide que se dilucide en qué medida los artículos 30 y 37 del Tratado se oponen a unas disposiciones nacionales relativas a la organización de un monopolio nacional de comercio al por menor de bebidas alcohólicas, como las mencionadas en la resolución de remisión.

31. Estas preguntas, si bien inducen al Tribunal de Justicia a interrogarse sobre las normas jurídicas aplicables al monopolio controvertido en el litigio principal, no se refieren a la cuestión de si, en casos concretos, el comportamiento de las autoridades responsables de la gestión del monopolio tiene un carácter eventualmente discriminatorio, en particular, frente a los proveedores de otros Estados miembros.

32. El Sr. Franzén sostiene que los artículos 30 y 37 del Tratado se oponen a las disposiciones controvertidas. En su opinión, la organización de un monopolio de venta al por menor, como el que está actualmente en vigor en Suecia, entorpece, por muchas razones, la importación de bebidas alcohólicas en Suecia y permite a Systembolaget favorecer la comercialización de productos nacionales. A este respecto, alega que las bebidas alcohólicas producidas en otros Estados miembros únicamente pueden venderse en Suecia si son importadas por un titular de licencia de fabricación o de comercio al por mayor y sólo si son seleccionadas sobre la base de los criterios restrictivos y arbitrarios fijados por Systembolaget. Añade que dichas bebidas sólo pueden ser comercializadas a través de una restringida red de venta y no pueden ser objeto de ninguna promoción que no sea la efectuada por Systembolaget. El Sr. Franzén sostiene también que la normativa aplicable al monopolio no es una legislación que limite

o prohíba determinadas modalidades de venta, en el sentido de las sentencias de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), y de 29 de junio de 1995, *Comisión/Grecia* (C-391/92, Rec. p. I-1621), en particular, porque se refiere a la actividad de una empresa que no está sometida a ninguna competencia y no a la actividad de empresas sometidas al juego de la competencia.

33. Los Gobiernos francés, finlandés, sueco y noruego, así como la Comisión, estiman que ni el artículo 30 ni el artículo 37 del Tratado se oponen a disposiciones nacionales como las mencionadas por el Juez remitente. Alegan que, por una parte, el artículo 37 no exige la supresión de los monopolios de venta al por menor sino que exige meramente su adecuación de tal manera que no impliquen normas discriminatorias en función del origen de los productos o de la nacionalidad de los operadores. Según ellos, el monopolio controvertido en el litigio principal cumple dichos requisitos. Por otra parte, consideran que las normas aplicables a dicho monopolio no obstaculizan directa o indirectamente el comercio intracomunitario. Opinan que, en efecto, dichas normas limitan o prohíben determinadas modalidades de venta y afectan a la comercialización de los productos nacionales y de los productos importados de la misma manera.

34. Como se desprende de los fundamentos de la resolución de remisión y de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, las cuestiones del Juez nacional no sólo se refieren a las disposiciones nacionales relativas a la existencia y al funcionamiento del monopolio, sino también, de modo más general, a las disposiciones que, aunque no regulan el funcionamiento del monopolio, tienen no obstante una incidencia directa sobre éste, como es el caso de las normas relativas a las licencias de fabricación y de comercio al por mayor.

35. Habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, procede examinar las normas relativas a la existencia y al funcionamiento del monopolio a la luz de las disposiciones del artículo 37 del Tratado, específicamente aplicables al ejercicio, por parte de un monopolio nacional de carácter comercial, de sus derechos de exclusividad (sentencias de 17 de febrero de 1976, *Miritz*, 91/75, Rec. p. 217, apartado 5; de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, apartado 7, y de 13 de marzo de 1979, *Hansen*, 91/78, Rec. p. 935, apartados 9 y 10).

36. Por el contrario, la incidencia sobre los intercambios intracomunitarios de las demás disposiciones de la legislación nacional, que pue-

den separarse del funcionamiento del monopolio aun cuando tengan una incidencia sobre este último, debe ser examinada con respecto al artículo 30 del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias *Miritz*, antes citada, apartado 5; *Cassis de Dijon*, antes citada, apartado 7, y de 13 de marzo de 1979, *Peureux*, 86/78, Rec. p. 897, apartado 35).

*Por lo que se refiere a las normas relativas a la existencia  
y al funcionamiento del monopolio*

37. Tanto del texto del artículo 37 como del lugar en que se encuentra en el sistema del Tratado resulta que este artículo tiene la finalidad de garantizar la observancia de la norma fundamental de la libre circulación de mercancías en todo el mercado común, especialmente, mediante la supresión de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente en los intercambios entre los Estados miembros y de mantener de este modo unas condiciones normales de competencia entre las economías de los Estados miembros cuando, en uno u otro de dichos Estados, determinado producto esté sujeto a un monopolio nacional de carácter comercial (sentencias de 3 de febrero de 1976, *Manghera* y otros, 59/75, Rec. p. 91, apartado 9; *Hansen*, antes citada, apartado 8; de 7 de junio de 1983, *Comisión/Italia*, 78/82, Rec. p. 1955, apartado 11; de 13 de diciembre de 1990, *Comisión/Grecia*, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 42, y de 14 de diciembre de 1995, *Banchemo*, C-387/93, Rec. p. I-4663, apartado 27; en lo sucesivo, «sentencia *Banchemo* II»).

38. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha indicado en muchas ocasiones que dicho artículo no exige la supresión total de los monopolios nacionales de carácter comercial, sino únicamente su adecuación, de tal manera que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado (sentencias, antes citadas, *Manghera* y otros, apartado 5; *Hansen*, apartado 8; *Comisión/Italia*, apartado 11, y *Banchemo* II, apartado 27).

39. En efecto, el artículo 37 del Tratado tiene por objeto conciliar la posibilidad de que los Estados miembros, puedan mantener determinados monopolios de carácter comercial, como instrumentos para el logro de objetivos de interés público, con las exigencias del establecimiento y del funcionamiento del mercado común. Pretende suprimir los obstáculos a la

libre circulación de mercancías, con excepción, no obstante, de los efectos restrictivos sobre los intercambios que son inherentes a la existencia de los monopolios de que se trata.

40. De este modo, el artículo 37 exige que la organización y el funcionamiento del monopolio se adecuen con el fin de excluir toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado, de modo tal que el comercio de mercancías procedentes de otros Estados miembros no resulte desfavorecido, ni de hecho ni de Derecho, en relación con el de las mercancías nacionales y que no se falsee la competencia entre las economías de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 11).

41. En el caso de autos, no se discute que, por estar destinado a proteger la salud pública de los perjuicios del alcohol, un monopolio nacional de venta al por menor de bebidas alcohólicas, como el conferido a Systembolaget, persigue un objetivo de interés público.

42. Procede pues verificar si un monopolio de este tipo resulta adecuado para satisfacer los requisitos recogidos en los apartados 39 y 40 *supra*.

*El sistema de selección de los productos por parte del monopolio*

43. El Sr. Franzén sostiene que las bebidas son seleccionadas y mantenidas en las gamas de Systembolaget de acuerdo con criterios, que no solamente son restrictivos, sino también arbitrarios y sin posibilidad de control.

44. A este respecto, procede destacar, en primer lugar, que el convenio celebrado entre el Estado y Systembolaget impone a esta última seleccionar los productos que comercializa en razón de su calidad, de la ausencia de efectos negativos sobre la salud humana, de la demanda de los consumidores o de consideraciones de orden comercial o ético, es decir, en razón de criterios independientes del origen de los productos.

45. Seguidamente, procede examinar si los criterios y los métodos de selección de Systembolaget son discriminatorios o si pueden perjudicar a los productos importados.

46. Sobre este extremo, de los elementos conocidos por el Tribunal de Justicia, resulta, en primer lugar, que el plan de compra seguido por

el monopolio para lanzar sus licitaciones se basa en la evolución previsible de la demanda de los consumidores. Por otra parte, durante su elaboración, se consulta para tal fin a las organizaciones de productores, de importadores y de consumidores.

47. En segundo lugar, las licitaciones de Systembolaget se dirigen a todos los titulares de licencias de fabricación o de comercio al por mayor y se refieren a todos los tipos de bebidas, independientemente de su origen.

48. En tercer lugar, las ofertas son seleccionadas por Systembolaget sobre la base de criterios puramente comerciales (carácter competitivo del precio del producto, antecedentes comerciales...) o cualitativos (cata a ciegas), que no pueden favorecer a los productos nacionales.

49. Es cierto que las bebidas seleccionadas sólo se mantienen en la gama «básica» de Systembolaget siempre que sus ventas superen una determinada cantidad y una determinada parte del mercado. Sin embargo, esta imposición, si bien puede perjudicar a los pequeños productores, no puede por sí misma favorecer directa o indirectamente los productos nacionales. En todo caso, resulta justificada tanto por lo que respecta a la libertad de elección de que dispone el monopolio en su política comercial como por las exigencias inherentes a su gestión. En efecto, su finalidad es garantizar el abastecimiento de una gran variedad de bebidas alcohólicas en todos los puntos de venta del monopolio durante un período determinado y dentro de los límites compatibles con una gestión rentable de este último. Además, no afecta a los productos cuyas cantidades son limitadas por naturaleza, como las bebidas de añada o de estación, que se incluyen en la gama «provisional».

50. En cuarto lugar, los operadores disponen de otras posibilidades para que el monopolio comercialice sus productos. Así, aquellos cuyas ofertas no hayan sido seleccionadas por Systembolaget pueden solicitar que sus productos sean objeto de una segunda prueba cualitativa ante un grupo seleccionado de consumidores y, en su caso, de una comercialización por parte del monopolio a título de prueba durante un período determinado. Los productos que no hayan sido seleccionados por Systembolaget y que reúnan los requisitos objetivos fijados por el epígrafe 4 del convenio celebrado entre el Estado y Systembolaget pueden ser incluidos en la gama «sobre pedido» y ser vendidos a petición del cliente. Por último, Systembolaget está obligada a importar cualquier bebida alcohólica a petición del consumidor y con los gastos de envío a cargo de éste.

51. En quinto lugar, los operadores tienen el derecho a que se les comuniquen los motivos de las decisiones adoptadas por el monopolio en lo que atañe a la selección de las bebidas y a su mantenimiento en la gama «básica» y pueden impugnarlas ante una comisión que ofrece todas las garantías de independencia.

52. Habida cuenta de los elementos que se han puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia, los criterios o los métodos de selección de Systembolaget no resultan discriminatorios ni pueden perjudicar a los productos importados.

### *La red de venta del monopolio*

53. El Sr. Franzén alega que la red de venta de Systembolaget es limitada y no ofrece toda la gama de bebidas disponibles, lo que restringe aún más las posibilidades de venta.

54. Es cierto que un monopolio como el de Systembolaget sólo dispone de una cantidad limitada de tiendas. Sin embargo, no se deduce de las indicaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia que la cantidad de puntos de venta sea limitada hasta el extremo de comprometer el abastecimiento de los consumidores de bebidas alcohólicas nacionales o importadas.

55. Ante todo, Systembolaget está obligada, según el convenio celebrado con el Estado, a crear y suprimir sus puntos de venta en función de las exigencias de gestión, de la demanda de los consumidores y de las necesidades de la política en materia de alcohol, y a actuar de tal modo que cada municipio que lo desee pueda disponer de un punto de venta y que cualquier punto del territorio pueda ser atendido, por lo menos, mediante un servicio de entrega a domicilio.

56. Además, según las indicaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia, las bebidas alcohólicas pueden ser pedidas y entregadas en las 384 tiendas del monopolio, en cerca de 550 puntos de venta, así como a través de 56 líneas de autobuses y de 45 circuitos postales rurales. Por añadidura, 259 de los 288 municipios del país cuentan al menos con una tienda y Systembolaget prevé que cada municipio disponga como mínimo de una tienda en 1998.

57. Por último, aun suponiendo que la red de venta al por menor de Systembolaget adolezca de imperfecciones, no perjudican más a la venta

de bebidas alcohólicas procedentes de otros Estados miembros que a la de bebidas alcohólicas producidas en el territorio nacional (véase, *mutatis mutandis*, acerca del artículo 30 del Tratado, la sentencia Banchemo II, antes citada, apartado 40).

*La promoción de bebidas alcohólicas*

58. El Sr. Franzén sostiene también que el régimen de promoción de las bebidas alcohólicas favorece la comercialización de bebidas producidas en el territorio nacional. Alega que la promoción de bebidas alcohólicas se limita a una simple información sobre los productos, diferenciada, además, según se trate de productos de la gama «básica» o de productos de la gama «sobre pedido», que su realización incumbe únicamente al monopolio, al margen de cualquier control de los proveedores, a los que, además, se les prohíbe establecer contactos con los responsables de las tiendas.

59. Sobre este extremo, debe señalarse ante todo que la limitación de las posibilidades de promoción de bebidas alcohólicas ante el público es inherente a la existencia de un operador único en el mercado de la venta al por menor de estas bebidas.

60. Por otra parte, las normas del monopolio no prohíben a los productores o a los importadores promover sus productos ante el monopolio. Si bien es cierto que los proveedores no pueden hacer esta promoción directamente ante los responsables de las tiendas del monopolio, ha quedado de manifiesto que esta prohibición responde al deseo, expresado por algunos proveedores, especialmente ante el Konkurrensverket (Organismo sueco encargado de las cuestiones de competencia), de velar por una estricta igualdad de las condiciones de promoción de los productos.

61. Procede señalar asimismo que la promoción de las bebidas alcohólicas ante el público está sujeta, en el Estado miembro de que se trata, a una limitación de alcance general, cuyo fundamento no ha sido cuestionado por el Juez nacional ni discutido por el Sr. Franzén. Dicha limitación se manifiesta especialmente en la prohibición de publicidad en la radio, en la televisión y en todos los diarios o revistas, es decir, en la prohibición de los medios tradicionalmente utilizados por los productores para la promoción de sus productos ante el público. Sin embargo, la publicidad de las bebidas seleccionadas por Systembolaget está autorizada en los folletos disponibles en los puntos de venta. Además, cualquier bebida alcohólica puede ser mencionada en los artículos de prensa.

62. En este contexto, el convenio celebrado entre el Estado sueco y Systembolaget obliga a esta última a adoptar medidas de comercialización y de publicidad imparciales e independientes del origen de los productos y a velar por que las nuevas bebidas sean conocidas por los consumidores, teniendo siempre en cuenta las restricciones que figuran en la Ley sobre bebidas alcohólicas.

63. Aunque es exacto que la promoción en favor de las bebidas alcohólicas efectuada por el monopolio se hace esencialmente en forma de presentación de los productos, este modo de promoción no hace sino responder a las obligaciones que acaban de recordarse anteriormente. Sin embargo, hay que destacar que, sistemáticamente, los nuevos productos son objeto de una presentación bien en la revista mensual difundida por el monopolio, bien ante los periodistas de la prensa escrita y audiovisual especializados en la crítica de vinos y alcoholes, bien, finalmente, en forma de exposición en las tiendas del monopolio.

64. Debe señalarse finalmente que el modo de promoción escogido por el monopolio se aplica independientemente del origen de los productos y, por sí mismo, no perjudica, de hecho ni de Derecho, las bebidas importadas de otros Estados miembros frente a las producidas en el territorio nacional.

65. Si bien es exacto que las bebidas de la gama «sobre pedido» figuran en una lista de precios especial que se entrega a petición del consumidor, esta diferencia de trato, independiente también del origen de los productos, se justifica por el hecho de que dichas bebidas no se encuentran almacenadas por Systembolaget y, por consiguiente, su situación no es comparable a la de las bebidas que figuran en las demás gamas de Systembolaget.

66. De este modo, habida cuenta de los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia, un monopolio de venta al por menor, como el controvertido en el litigio principal, satisface los requisitos de conformidad con el artículo 37 del Tratado, enumerados en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia.

*Por lo que respecta a las demás disposiciones de la legislación nacional que tienen incidencia en el funcionamiento del monopolio*

67. Como se ha manifestado anteriormente, habida cuenta de las alegaciones formuladas tanto ante el órgano jurisdiccional nacional como ante



el Tribunal de Justicia, las cuestiones prejudiciales deben ser entendidas en el sentido de que se refieren, además, a las disposiciones de la legislación nacional que, aunque no regulan el funcionamiento propiamente dicho del monopolio, tienen no obstante una incidencia directa sobre éste. Dichas disposiciones deben ser examinadas a la luz del artículo 30 del Tratado.

68. Sobre este extremo, el Sr. Franzén alega que el monopolio sólo puede abastecerse a través de los titulares de licencias de fabricación o de comercio al por mayor, cuya concesión está sujeta a condiciones restrictivas, y que dicha obligación entorpece necesariamente la importación de productos procedentes de otros Estados miembros.

69. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa cualquier normativa comercial que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5).

70. En un sistema nacional como el controvertido en el litigio principal, las importaciones de bebidas alcohólicas están reservadas a los titulares de licencias de fabricación o de comercio al por mayor, es decir, a los operadores que reúnan los requisitos restrictivos impuestos para la concesión de dichas licencias. En efecto, debe señalarse que, según las informaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia durante el procedimiento, los operadores de que se trata deben aportar garantías personales y económicas suficientes para ejercer las actividades mencionadas, en particular, conocimientos profesionales, capacidad económica y capacidad de almacenamiento que satisfagan las necesidades de la actividad ejercida. Además, la presentación de una solicitud está sujeta al pago de una exacción fija, de un importe elevado (25.000 SKR), que no se devuelve en caso de denegación de la solicitud. Por último, la posesión de una licencia exige el pago de una tasa anual de vigilancia, también ésta de un importe elevado (entre 10.000 y 323.750 SKR para las sumas de base, según los tipos de bebidas y las cantidades producidas o comercializadas).

71. Dicho régimen de licencias constituye un obstáculo a la importación de bebidas alcohólicas procedentes de otros Estados miembros, en la medida en que impone a estas bebidas costes suplementarios, como los costes de intermediarios, los relativos a la amortización de las exacciones y tasas exigidos para la concesión de una licencia, o los relativos a la obligación de disponer de capacidad de almacenamiento en el territorio sueco.

72. A este respecto, debe señalarse que, según las indicaciones proporcionadas por el propio Gobierno sueco, la cantidad de licencias expedidas es poco elevada (223 en octubre de 1996) y que dichas licencias se conceden en casi su totalidad a operadores establecidos en Suecia.

73. Por consiguiente, una legislación nacional como la controvertida en el litigio es contraria al artículo 30 del Tratado.

74. No obstante, el Gobierno sueco invoca el artículo 36 del Tratado CE y alega que su legislación está justificada por razones relacionadas con la protección de la salud de las personas.

75. Es cierto que las medidas contrarias al artículo 30 pueden estar justificadas con arreglo al artículo 36 del Tratado. Conforme a una reiterada jurisprudencia (sentencias Cassis de Dijon, antes citada; de 6 de julio de 1995, Mars, C-470/93, Rec. p. I-1923, apartado 15; de 26 de junio de 1997, Familiapress, C-368/95, Rec. p. I-3689, apartado 19, y de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop, asuntos acumulados C-34/95, C-35/95 y C-36/95, Rec.p. I-0000, apartado 45), es preciso que las disposiciones nacionales controvertidas sean proporcionadas al objetivo perseguido y que este objetivo no pueda lograrse aplicando disposiciones que restrinjan en menor grado los intercambios intracomunitarios.

76. En el presente asunto, si bien la protección de la salud de las personas contra los perjuicios provocados por el alcohol, invocada por el Gobierno sueco, es indiscutiblemente uno de los motivos que pueden justificar las excepciones al artículo 30 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. I-4151, apartado 13), este Gobierno no ha demostrado que el régimen de licencias establecido por la Ley sobre bebidas alcohólicas, en particular, en lo que atañe a los requisitos relativos a la capacidad de almacenamiento y a las exacciones y tasas de un importe elevado, exigidos a los titulares de licencias, sea proporcionado al objetivo de salud pública perseguido, ni que dicho objetivo no pueda lograrse aplicando disposiciones que restrinjan en menor grado los intercambios intracomunitarios.

77. En estas circunstancias, procede declarar que los artículos 30 y 36 del Tratado se oponen a que las disposiciones nacionales reserven la importación de bebidas alcohólicas a los operadores titulares de una licencia de fabricación o de comercio al por mayor, en condiciones como las establecidas por la legislación sueca.

*Por lo que se refiere a la infracción del artículo 52 del Tratado CE y de las Directivas en materia de contratos administrativos*

78. El Sr. Franzén sostiene también en sus observaciones que algunas de las disposiciones de la Ley sobre bebidas alcohólicas son contrarias al artículo 52 del Tratado, así como a las Directivas comunitarias en materia de contratos públicos.

79. A este respecto, debe recordarse que, habida cuenta del reparto de competencias efectuado por el artículo 177 del Tratado en el marco del procedimiento prejudicial, incumbe únicamente al órgano jurisdiccional nacional definir el objeto de las cuestiones que vaya a plantear al Tribunal de Justicia. Este Tribunal de Justicia no puede, a instancia de una parte del litigio principal, examinar cuestiones que no le han sido planteadas por el Tribunal nacional. Si este último, a la luz de la evolución del litigio, estimara necesario obtener criterios complementarios de interpretación del Derecho comunitario, debe recabarlos nuevamente al Tribunal de Justicia (sentencias de 3 de octubre de 1985, CBEM, 311/84, Rec. p. 3261, apartado 10; de 9 de enero de 1990, SAFA, C-337/88, Rec. p. I-1, apartado 20, y de 11 de octubre de 1990, Nespoli y Crippa, C-196/89, Rec. p. I-3647, apartado 23).

80. En estas circunstancias, procede responder a las dos primeras cuestiones que el artículo 37 del Tratado no se opone a unas disposiciones nacionales relativas a la existencia y al funcionamiento de un monopolio nacional de venta al por menor de bebidas alcohólicas, como las mencionadas en la resolución de remisión. Por el contrario, los artículos 30 y 36 del Tratado se oponen a unas disposiciones nacionales que reserven la importación de bebidas alcohólicas a los operadores que sean titulares de una licencia de fabricación o de comercio al por mayor, en condiciones como las establecidas por la legislación sueca.

*Sobre la tercera cuestión*

81. La tercera cuestión sólo se plantea para el caso de que el Tribunal de Justicia considerase que el artículo 37 se opone a unas disposiciones nacionales relativas a la organización de un monopolio nacional de venta al por menor de bebidas alcohólicas, como las mencionadas en la resolución de remisión.

82. Habida cuenta de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones, no procede responder a esta cuestión.

*Costas*

83. Los gastos efectuados por los Gobiernos sueco, francés, finlandés y noruego y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Landskrona tingsrätt mediante resolución de 14 de junio de 1995, declara:

- 1) El artículo 37 del Tratado CE no se opone a unas disposiciones nacionales relativas a la existencia y al funcionamiento de un monopolio nacional de venta al por menor de bebidas alcohólicas, como las mencionadas en la resolución de remisión.
- 2) Los artículos 30 y 36 del Tratado CE se oponen a unas disposiciones nacionales que reserven la importación de bebidas alcohólicas a los operadores que sean titulares de una licencia de fabricación o de comercio al por mayor en condiciones como las establecidas por la legislación sueca.